

MAGDALENA ZAŁĘCZNA*

Bariery wykorzystania PPP w Polsce w rozwoju przestrzeni miejskiej¹

1. Stare i nowe funkcje przestrzeni miejskiej w Polsce

Miasta postsocjalistyczne charakteryzują się często zaburzeniem układu przestrzennego w sferze jego funkcjonalności ze względu na poddanie ich w minionych latach dyktatowi socjalistycznych norm i doraźnych potrzeb, w szczególności politycznych. Nieprzystające do wymagań obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej przekształcenia urbanistyczne i architektoniczne nie mogą zostać całkowicie zlikwidowane w krótkim czasie, nawet mimo ich ewidentnych wad. Są one natomiast bodźcem do tworzenia nowych struktur i funkcji². Dodatkowym czynnikiem stymulującym ciągły proces zmian jest wykształcenie, pod wpływem globalizacji³, nowych oczekiwań i wymagań mieszkańców.

Realizacja nowych idei odnoszących się do zagospodarowania przestrzeni miejskiej wymaga przemyślanej i długofalowej strategii, uzyskania akceptacji społecznej oraz wysokich nakładów finansowych. Lokalne samorządy próbują, z różnym skutkiem, uporządkować przestrzeń, aby wyzwolić jej potencjał, zachęcić do zamieszkania, inwestowania, ale bariery, które się pojawiają w związku z podejmowaniem tych działań, często wydają się zbyt wysokie, aby można je było pokonać.

* Dr, Katedra Inwestycji i Nieruchomości, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Na podstawie badań w ramach grantu: Ernst & Young Better Government Programme, *The EU single market regulations and legislation of public-private partnership (PPP) in urban development projects in Poland*, współautor: Tuna Tasan-Kok, Delft University of Technology, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies.

² B. Jałowiecki, M. S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

³ T. Tasan-Kok, *Budapest, Istanbul and Warsaw institutional and spatial changes*, Eburon, Delft 2004.

W odróżnieniu od realiów krajów zachodnich, polskie jednostki samorządu terytorialnego dysponują znacznymi zasobami gruntów, które często są dla nich obciążeniem. Brak wiedzy o mechanizmach rynku nieruchomości, kapitałochłonność inwestycji oraz inercja decyzyjna powodują poważne trudności w zarządzaniu zasobem nieruchomości publicznych. Sprzedaż gruntów jest sposobem na doraźną poprawę sytuacji budżetowej jednostki samorządowej⁴, ale również umożliwia pozbycie się kłopotliwego, w danym momencie, nadmiaru bez budowania i realizacji strategii gospodarowania gruntami.

Po latach tak prowadzonej gospodarki nieruchomościami samorządy niejednokrotnie dochodzą do wniosku, że doraźna sprzedaż nie jest najwłaściwszym dla społeczności lokalnej sposobem wykorzystania zasobu publicznych nieruchomości. Z drugiej strony podmioty te nie posiadają tak znacznych środków finansowych, aby samodzielnie realizować projekty rozwoju przestrzeni miejskiej. Co do zasady, dzięki wykorzystaniu formuły PPP strona publiczna uzyskuje zmniejszenie kosztów (lub ich rozłożenie w czasie) realizacji inwestycji o znaczeniu publicznym, ale potencjale komercyjnym, a także możliwość korzystania z innowacyjnych technologii dostarczanych przez partnera prywatnego. Formuła PPP umożliwia odciążenie lokalnych finansów publicznych (co jest szczególnie istotne w związku z limitem długu publicznego i wykorzystywaniem środków kredytowych przez samorządy lokalne na zabezpieczenie wkładu własnego projektów współfinansowanych przez UE). Wydaje się więc, iż formuła partnerstwa publiczno-prywatnego jest dla samorządów szansą; dzięki wykreowaniu nowych funkcji możliwy byłby rozwój przestrzeni miejskiej w kierunku oczekiwanym przez podmiot publiczny i społeczność lokalną, ale przy ograniczeniu angażowania środków publicznych.

2. Regulacja prawna PPP

Pomimo wykorzystywania formuły współpracy publiczno-prywatnej w Polsce już w latach 90.⁵, dopiero w 2005 r. zasady funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego zostały jednoznacznie określone, a uszczegółowione w czerwcu 2006 r.⁶ W ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym określono,

⁴ NIK, Informacja o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy, 174/2003/P-03-149/LLU, Lublin 2003.

⁵ Wykorzystywano w tym celu różne formy organizacyjno-prawne, na podstawie kodeksu cywilnego, kodeksu spółek handlowych i innych aktów prawnych.

⁶ Ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU, nr 169, poz. 1420); następnie wydano: Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegó-

iż partnerstwo powinno polegać na współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służącej realizacji zadania publicznego i opartej na umowie.

Ze względu na niedostosowanie ustawy do warunków prawno-gospodarczych nie było możliwe realizowanie jej zapisów. W tej sytuacji Ministerstwo Gospodarki wypracowało nową ustawę o PPP⁷. Jej dopełnieniem jest ustawa o koncesjach na roboty budowlane i usługi⁸, która ma zastosowanie w sytuacji przynoszenia przez dany projekt pożytków, wykorzystywanych jako wynagrodzenie (część wynagrodzenia) podmiotu prywatnego.

Problematyka PPP jest także przedmiotem zainteresowania Komisji Europejskiej. Na szczeblu UE opracowano raporty i zalecenia dotyczące organizacji i realizacji projektów PPP, jest to formuła tzw. miękkiego prawa⁹. Szczególnie ważne dla przyszłości projektów PPP jest pamiętanie o konieczności stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych i pomocy publicznej. Jeden z ostatnich komunikatów Komisji Europejskiej w sprawie współpracy ekonomicznej sektora publicznego i prywatnego ponownie podkreślił konieczność stosowania reguł zamówień publicznych i obowiązek przestrzegania ograniczeń dotyczących pomocy publicznej w ramach PPP¹⁰.

3. Trudności i bariery występujące przy próbach realizacji projektów PPP – zarys problemu

Idea partnerstwa publiczno-prywatnego pojawiła się we współczesnym świecie w wyniku niedostatku środków publicznych wobec wielkiej ilości zadań o charakterze publicznym, m.in. w sferze infrastruktury. Rozwiązanie w postaci sięgnięcia po wiedzę i środki podmiotów prywatnych wydawało się bardzo dogodne, aczkolwiek z założenia strona prywatna powinna także uzyskać

łowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU, nr 125, poz. 867); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (DzU, nr 125, poz. 868); Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (DzU, nr 125, poz. 866).

⁷ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU z 2009 r., nr 19, poz. 100.

⁸ Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane i usługi, DzU z 2009 r., nr 19, poz. 101.

⁹ COM(2004)327 Green paper on public-private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brussels, 30.04.2004.

¹⁰ C(2007)6661, Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalized Public-Private Partnerships (IPPP), Brussels, 05.02.2008.

korzyści¹¹. W wielu krajach w toku przygotowywania i realizacji projektów PPP pojawiały się jednak liczne problemy. Trudności dotyczyły zarówno sfery prawnej (przygotowanie umowy chroniącej obie strony, przestrzeganie zasad zamówień publicznych i przepisów o pomocy publicznej), jak i ekonomiczno-społecznej (zachęcenie odpowiedniego partnera prywatnego do udziału w projekcie, pokonanie nieufności społecznej).

W Polsce przed 2005 r. wykorzystywano obowiązujące prawo do tworzenia quasi-PPP¹², jednakże kreowało to bardzo wysokie ryzyko dla obu stron projektu. W takim stanie rzeczy bardzo wiele nadziei wiązano z wprowadzeniem w życie przepisów ostatecznie definiujących i regulujących partnerstwo publiczno-prywatne.

Głównym celem stawianym przed ustawą było pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza infrastrukturalnych, oraz poczynienie oszczędności w wydatkach publicznych, jednakże wprowadzone przepisy spotkały się z ostrą krytyką dotyczącą m.in. definicji partnerstwa publiczno-prywatnego¹³. Najwięcej przeszkód w kreowaniu PPP wywołała konieczność wykonywania analizy opłacalności projektów, zwłaszcza w odniesieniu do mniejszych przedsięwzięć. Generalnie uznano, iż podstawową wadą ustawy była jej zbyt duża regulacyjność, brak wzorów i standardów umów, natomiast poza problemami prawnymi podstawowymi przeszkodami dla rozwoju PPP w Polsce były bariery psychologiczne oraz brak instytucji wspierającej¹⁴.

Przez cały okres obowiązywania ustawy nie został zrealizowany ani jeden projekt na podstawie tego aktu prawnego. Inwestycje publiczne z udziałem partnera prywatnego były prowadzone na podstawie ogólnych przepisów prawa cywilnego i gospodarczego.

Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym posiada inny wymiar systemowy – przyjęte rozwiązania mają jedynie charakter ramowy i odwołują się do prawa obowiązującego w Polsce, co w założeniu miało spowodować łatwość jej wykorzystywania.

¹¹ European Commission, *Guidelines for successful public-private partnerships*, March 2003.

¹² M. Moszoro (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług komunalnych. Przegląd doświadczeń polskich*, Warszawa 2000.

¹³ W. Gonet, *Partnerstwo publiczno-prywatne – kierunki zmian*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 3, s. 80–89; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2008.

¹⁴ A. Cenker, *Partnerstwo publiczno-prywatne: Raport o sytuacji w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2008, z. 86.

4. Metodologia badania

W ramach projektu badawczego, którego generalnym celem była ocena poziomu przygotowania do realizacji PPP w Polsce w odniesieniu do projektów rozwoju przestrzeni miejskiej, wytypowano 13 miast¹⁵, w których przeprowadzono wstępne wywiady. Były to trzy bardzo duże miasta (powyżej 700 tys. mieszkańców), pięć dużych miast (od 200 tys. do 700 tys. mieszkańców) i pięć małych miast (poniżej 200 tys. mieszkańców). Na 13 jednostek 10 zgodziło się na przeprowadzenie badania. Dodano więc do puli jeszcze dwa miasta – jedno charakteryzujące się wyjątkowo wysokim wskaźnikiem współpracy publiczno-publicznej w przeszłości i jedno, które nie wykazywało zainteresowania PPP¹⁶.

Tabela 1

Badane miasta według populacji

Miasto	Liczba ludności	Miasto	Liczba ludności
Warszawa	1 698 623	Toruń	201 574
Łódź	748 516	Zabrze	189 426
Kraków	734 456	Bytom	185 841
Gdańsk	450 785	Słupsk	97 127
Szczecin	400 199	Sopot	38 729
Katowice	310 751		

Źródło: *Rocznik statystyczny GUS*, Warszawa 2009.

Wstępne wywiady prowadzono więc w 15 miastach, a właściwe badania przeprowadzono w 11 miastach (por. tab. 1).

Ze względu na brak standardów w odniesieniu do umiejscowienia w strukturze administracji jednostki zajmującej się partnerstwem publiczno-prywatnym, proszono organy wykonawcze o wytypowanie właściwych jednostek administracyjnych i kompetentnych osób do odpowiedzi na pytania wywiadu. Pytania

¹⁵ W procesie wyboru miast posługiwano się kryterium zainteresowania projektami PPP zgłaszanego przez miasto (udział w konkursie „Dobre praktyki PPP”, ogłoszenia o poszukiwaniu partnera prywatnego), częstotliwością ogłaszania o zamówieniach publicznych oraz wielkością populacji.

¹⁶ To pierwsze zgodziło się od razu na badania, a drugie odmówiło, motywując to brakiem zainteresowania PPP, podając jako główną przyczynę nadmiar środków z UE, których z powodów ograniczeń budżetowych nie jest w stanie w pełni wykorzystać (to wskazywano w trakcie wywiadów w pozostałych miastach jako główną przyczynę wchodzenia w partnerstwo publiczno-prywatne).

były wcześniej przesyłane, aby umożliwić jak najpełniejsze wypowiedzi i zebranie w chwili wywiadu grupy kompetentnych urzędników¹⁷.

5. Uwagi ogólne

Wykorzystywanie formuły współpracy publiczno-prywatnej do rozwoju i kształtowania przestrzeni miejskiej charakteryzuje się wysokim poziomem skomplikowania, a w przypadku dużych projektów także znaczną kapitałochłonnością. Typowe działania służące miastu i jego mieszkańcom realizowane poprzez nadanie nowej funkcji nieruchomościom przy wykorzystaniu formuły PPP mogą polegać na rewitalizacji np. zabytkowych kamienic, obszarów dworców kolejowych, tworzeniu nowych obiektów o przeznaczeniu łączącym zarówno funkcje publiczne, jak i komercyjne w postaci ośrodków sportowych wraz z zapleczem rekreacyjno-konferencyjnym czy płatnych parkingów.

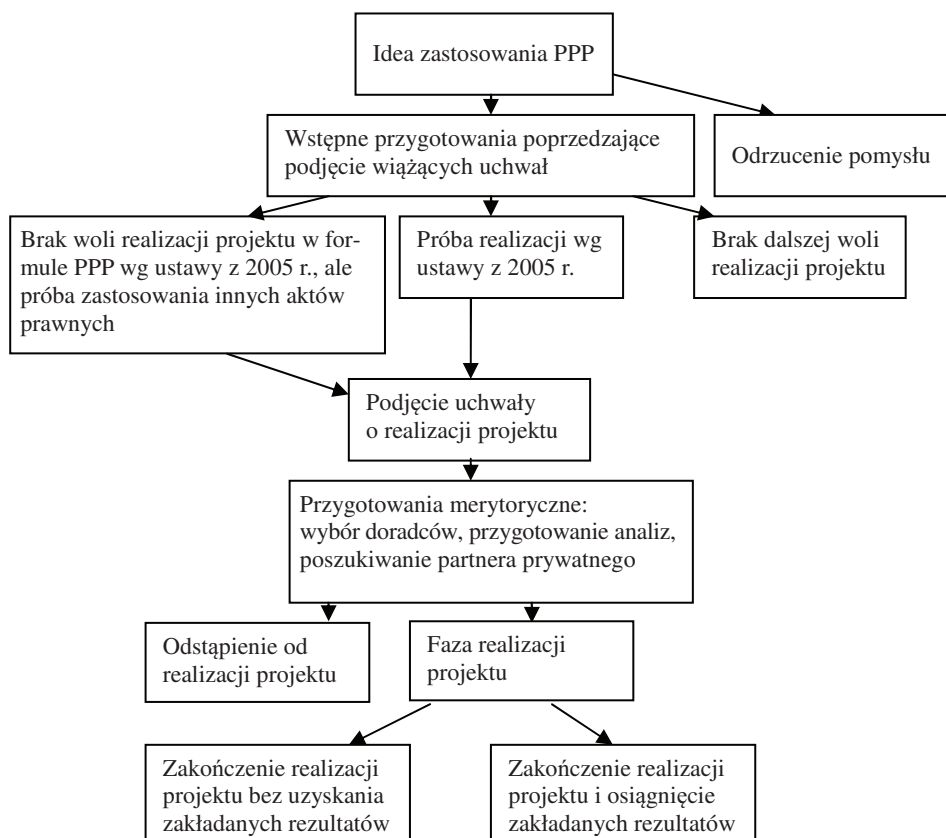
Opierając się na badaniu przeprowadzonym w 11 polskich miastach można wskazać najważniejsze problemy i bariery zgłaszane przez pracowników samorządu terytorialnego, zajmujących się problematyką PPP. Przeszkody i trudności usystematyzowano, przyjmując jako kryterium moment ich wystąpienia w ramach ścieżki decyzyjnej dotyczącej pomysłu i realizacji projektu PPP (por. rys. 1). Wyróżniono problemy występujące na etapie:

- 1) pojawienia się idei wykorzystania PPP do rozwoju przestrzeni miejskiej,
- 2) przygotowań do rozpoczęcia wdrażania pomysłu współpracy partnerów prywatnego i publicznego (podjęcia decyzji o współpracy w formule PPP, poszukiwania najlepszej formuły prawno-organizacyjnej, wyboru partnera prywatnego),
- 3) realizacji projektu, oraz
- 4) jego zakończenia.

Badani pracownicy samorządu wymieniali przede wszystkim problemy, które obserwowali na gruncie doświadczeń z projektami quasi-PPP oraz prób realizacji PPP na podstawie regulacji ustawy o PPP z 2005 r., natomiast przewidywali jedynie trudności związane z realizacją zasad wskazywanych w nowej ustawie o PPP. Ze względu na fakt, iż dotychczasowa współpraca publiczno-

¹⁷ Należy w tym miejscu podkreślić ogromne zróżnicowanie przyjmowanych rozwiązań administracyjno-organizacyjnych. Stosowane warianty to: a) wskazanie koordynatora odpowiedzialnego za konkretny projekt i jego współpraca z kilkoma wydziałami urzędu, b) dodanie do zakresu obowiązków pracowników wydziałów promocji, strategii, inwestycji etc. opracowywania projektów PPP, c) wyodrębnienie specjalnego zespołu ds. PPP złożonego ze specjalistów w wielu dziedzinach. To ostatnie rozwiązanie wydaje się najbardziej efektywne w świetle przeprowadzonych badań. Jest ono jednak ekonomicznie uzasadnione jedynie w tych miastach, które planują co najmniej kilka projektów PPP.

-prywatna odbywała się wg przepisów innych aktów prawnych niż obecnie obowiązująca ustawa o PPP, nie wszystkie problemy, które niewątpliwie pojawiają się w przyszłych projektach, zostały zidentyfikowane.



Rys. 1. Ścieżka decyzyjna w ramach realizacji projektu PPP

Źródło: opracowanie własne.

6. Wyniki przeprowadzonych badań

Celem prowadzonych badań była identyfikacja trudności i barier w konkretnych uwarunkowaniach prawno-gospodarczych oraz weryfikacja problemów wskazywanych w literaturze. Celem usystematyzowania materiału oparto się na ścieżce decyzyjnej realizacji projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego i wyodrębniono cztery podstawowe etapy.

6.1. Idea zastosowania PPP

Zalety PPP powodują, iż pomysł wykorzystania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego pojawia się bardzo często. Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, iż potencjalne wykorzystanie tej formuły było rozpatrywane w każdym z badanych szczegółowo miast. Możliwości zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego analizowano w odniesieniu do bardzo szerokiego zakresu funkcji, m.in. odnowy dworców kolejowych, budowy centrów sportowo-rehabilitacyjnych, aquaparków, hal widowiskowych, rewitalizacji zabytkowych kamienic czy budowy przystani żeglarskich i płatnych parkingów.

Wskazywano, iż podstawowym problemem, który pojawia się na tym wstępnym etapie, jest znalezienie komercyjnego potencjału projektu, którego głównym celem jest zaspokojenie określonych potrzeb publicznych. Specyficzną trudnością jest to, iż inicjatywa podmiotów prywatnych w sferze współpracy ze stroną publiczną – czyli sama idea wyrażana przez stronę prywatną – musi zostać zweryfikowana w drodze normalnej procedury, przy wykorzystaniu zamówień publicznych lub koncesji, co często nie jest akceptowane przez pomysłodawców.

6.2. Przygotowania do rozpoczęcia wdrażania pomysłu

Po zaakceptowaniu pomysłu realizacji określonych zadań publicznych w formule PPP następuje faza wstępnych przygotowań. Idea wykorzystania PPP była w badanych miastach popularna, ale już na etapie przygotowawczym ujawniały się bariery, które często skutkowały pozostawieniem PPP w sferze planów o nieokreślonym terminie realizacji. W związku z powyższym w badanych miastach widoczne były trzy drogi kończące etap wstępnych przygotowań – zaniechanie dalszych prac nad projektem, próby jego realizacji wg innych aktów prawnych niż ustawa o PPP z 2005 r. oraz – tylko w jednym wypadku – próba realizacji projektu wg ustawy o PPP z 2005 r.

Jako przyczyny odstąpienia od realizacji w formule ustawy z 2005 r. wskazywano przede wszystkim nadmierne wymagania stawiane w ramach przygotowywania analiz poprzedzających projekt, przy ich krótkim okresie ważności oraz braku podmiotów, które profesjonalnie takie analizy sporządzają, a także brak odpowiedniego formularza dotyczącego ogłoszenia zamówień publicznych oraz spory interpretacyjne między odpowiedzialnymi w tej kwestii urzędami. Przygotowywano więc alternatywne możliwości realizacji współpracy publiczno-prywatnej opartej na takich aktach prawnych, jak kodeks cywilny, kodeks spółek handlowych oraz ustawy regulujące działalność samorządów lokalnych. Jednakże ryzyko prawne występujące w takich sytuacjach zniechęcało do wdrożenia projektu PPP do realizacji.

Na etapie wstępnych prac merytorycznych wskazywano brak przygotowania kadry urzędniczej do prowadzenia szczegółowych badań, analiz zasadności i opłacalności projektu w formule PPP oraz problemy z wyborem wartościowego i wiarygodnego doradcy, który potrafiłby rozpoznać specyfikę uwarunkowań lokalnych. Na etapie zaawansowanych przygotowań do realizacji projektu, a nawet w następnej fazie – realizacyjnej – opisywano trudności wynikające z nieuregulowanych stanów własnościowych nieruchomości oraz długotrwałych procedur planistycznych (szybkie uzyskanie dokumentów planistycznych i architektonicznych, niezbędnych w konkretnych wypadkach, było często niemożliwe)¹⁸.

Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma charakter ogólny, ramowy, odsyła do innych aktów prawnych obowiązujących w Polsce. Według części badanych nowe rozwiązania ustawowe pozostawiają zbyt dużą sferę swobody wyboru konkretnych rozwiązań. Ta ocena wynika zapewne z negatywnych doświadczeń kadry urzędniczej z przeszłości, swoboda oznacza bowiem wyższy stopień niepewności oceny przyjętych rozwiązań przez zewnętrzne podmioty kontrolujące. Wyraźnie widoczna była obawa pracowników samorządu terytorialnego nie o podejmowanie działań, które mogłyby skończyć się niepowodzeniem, a o problemy stwarzane przez podmioty kontrolujące i nadzorujące bez względu na skutki przyjętych rozwiązań. Jest to wynikiem poczucia braku zaufania i paraliżuje często inicjatywę pracowników jednostek publicznych¹⁹.

Podkreślano także, iż brak w nowej ustawie wymogów dotyczących analiz nie zwalnia podmiotów publicznych od konieczności ich posiadania, co więcej, zgłaszano, iż „na wszelki wypadek” należy stosować wymogi poprzedniej regulacji, skoro nowa nic na ten temat nie mówi. Takie podejście może generować w przyszłości poważne trudności.

Przygotowania merytoryczne powinny zakończyć się wyborem podmiotu prywatnego oraz zawarciem szczegółowej umowy dotyczącej wzajemnych praw i obowiązków stron partnerstwa²⁰. Jednymi z najpoważniejszych problemów praktycznych na tym etapie były długotrwałe procedury odwoławcze w ramach zamówień publicznych. Ponadto jako ważny problem wymieniano brak modelowych umów o charakterze długoterminowym, brak wzorców i standardów, które można byłoby stosować przy różnorodnych projektach.

¹⁸ Aczkolwiek bardzo zastanawiające są różnice w zakresie czasu trwania prac planistycznych w poszczególnych miastach – sporządzenie planu miejscowego wymagało od 1 do 3 lat.

¹⁹ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2007; B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2004.

²⁰ W obecnym stanie prawnym podmiot publiczny powinien z góry przewidzieć, która forma wyboru partnera prywatnego będzie stosowana w konkretnym projekcie PPP. Ustawa rozróżnia dwie sytuacje: jeśli wynagrodzenie w całości będzie pokrywane przez podmiot publiczny, wymagane będzie stosowanie przepisów *Prawa zamówień publicznych* (Ustawa z 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, DzU z 2007 r., nr 223 z późn. zm.), natomiast jeśli część wynagrodzenia podmiotu prywatnego będzie miała formę pożytków z tytułu partnerstwa, niezbędne będzie stosowanie przepisów ustawy o koncesjach na roboty budowlane i usługi.

W ramach przeszkód i problemów w sferze wzajemnych relacji między partnerami wskazywano różnice między celami podmiotów publicznych i prywatnych w ramach PPP. Czynnikiem zniechęcającym partnera prywatnego do przystąpienia do projektu PPP związanego z przekształceniami przestrzeni miejskiej była często wysoka kapitałochłonność i trudność z osiągnięciem pożądanego zysku. Jedynie nieliczne projekty, w szczególności w największych miastach, były wystarczająco atrakcyjne z komercyjnego punktu widzenia. Wyraźnie widoczne były różnice w opiniach między pracownikami samorządów w miastach z dużą i małą ilością inwestycji²¹. Wszyscy ankietowani zgodzili się z tym, iż polski urzędnik samorządowy nie jest przygotowany do prowadzenia negocjacji z partnerem prywatnym, często dużym przedsiębiorcą zagranicznym.

Etap przygotowań merytorycznych często kończył się zatrzymaniem realizacji projektu, m.in. z powodu braku zainteresowania ze strony podmiotu prywatnego. Klimat polityczny także wpływał na percepcję potencjalnego partnerstwa, ponieważ np. wywołanie poczucia braku zaufania zniechęcało zarówno partnera publicznego, jak i prywatnego.

6.3. Faza realizacji projektu

Po przeprowadzeniu niezbędnych procedur prawnych dotyczących wyboru partnera prywatnego i wynegocjowania warunków współpracy powinna nastąpić faza realizacji projektu. Należy w tym momencie zauważyć, iż często ocena barier i przeszkód w tej fazie oraz zakończenia projektu miała charakter jedynie rozważań teoretycznych. Wskazywano, iż w trakcie trwania partnerstwa może się pojawić wiele czynników, które zaburzą jego funkcjonowanie. Zmiany koniunktury gospodarczej, sytuacji ekonomicznej podmiotu prywatnego, obowiązującego prawa mogą oznaczać konieczność zmian warunków realizacji projektu PPP. Podmioty prywatne mogą mieć problem z uzyskaniem środków finansowych niezbędnych do realizacji projektów, a ich poszukiwanie może skłaniać je do nacisków zmierzających do pośredniego zaangażowania strony publicznej w finansowanie poprzez udzielenie gwarancji na rzecz podmiotu finansującego, co byłoby naruszeniem prawa²².

²¹ W miastach cieszących się zainteresowaniem inwestorów uważano, iż kryzys może przynieść korzyści w postaci zwiększonego zainteresowania podmiotów prywatnych udziałem w projektach PPP, ponieważ partner publiczny nie zbankrutuje, popyt na oferowane dobra lub usługi o charakterze użyteczności publicznej nie będzie mały, a ryzyko ponoszone przez stronę prywatną będzie niższe niż przy typowych działaniach komercyjnych. Jednakże w miastach o niższym poziomie atrakcyjności i mniej aktywnych sekcjach PPP obawiano się zastopowania dalszych działań ze względu na brak zainteresowania ze strony inwestorów prywatnych.

²² Należy także pamiętać o tym, iż komercyjne finansowanie projektu nie może spowodować zawyżenia kosztów samego projektu powyżej tego, co zapłaciłby podmiot publiczny realizując projekt samodzielnie.

Należy pamiętać o konieczności zachowania procedur prawnych w razie istotnych zmian warunków współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, a w szczególności przepisów o zamówieniach publicznych i pomocy publicznej²³.

Najdalej idące zmiany mogą wynikać z braku pełnej realizacji umowy. Ten stan może być wynikiem zarówno przyczyn zewnętrznych, jak i leżących po stronie jednego z partnerów. Szczególną uwagę należy tu poświęcić realizacji ekonomicznych założeń projektu oraz potencjalnej niewypłacalności partnera prywatnego.

6.4. Faza zakończenia projektu

Możliwe są dwa typy zakończenia projektu – zgodnie z postanowieniami umowy oraz w wyniku niewywiązania się z jej postanowień. W wypadku niemożliwości osiągnięcia zakładanych efektów ekonomicznych jednym z możliwych rozwiązań jest odstąpienie od partnerstwa lub zmiana partnera prywatnego. Podobny rozwój wydarzeń miał miejsce w przeszłości w większości badanych miast w ramach quasi-PPP. Często dalsza realizacja danego zadania publicznego była cedowana wyłącznie na podmiot publiczny, który musiał podjąć nowe obowiązki. Takie doświadczenia zniechęcają podmioty publiczne, które muszą liczyć się z ryzykiem konieczności przejęcia projektu i uwzględniać to w postanowieniach umowy zawieranej z partnerem prywatnym.

W zasadzie na każdym etapie – od pojawienia się idei do realizacji – może pojawić się problem braku akceptacji społeczności lokalnej dla współpracy publiczno-prywatnej. W szczególności urzędnicy obawiali się niechęci wywołanej mentalnością *homo sovieticus*²⁴, przejawiającej się brakiem zaufania, traktowaniem zysku podmiotu prywatnego jako aspektu negatywnego, powszechną opinią o korupcji panującej wśród urzędników publicznych. Te kwestie są widoczne nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach postsocjalistycznych²⁵. Powoduje to trudności w realizacji projektów, zarówno po stronie publicznej,

²³ W polskiej ustawie o PPP wprost występuje odwołanie do ustawy o zamówieniach publicznych lub do ustawy o koncesjach na roboty budowlane i usługi w kwestii procedury wyboru partnera prywatnego. W świetle przeprowadzonych badań wydaje się jednak, że ta problematyka może sprawić wiele, nieprzewidywanych obecnie, trudności przy realizacji projektów PPP. Ankietowani pracownicy samorządowi, pomimo przedstawienia bazujących na doświadczeniach UE potencjalnych obszarów, w których możliwe jest łamanie zasad prawa zamówień publicznych oraz pomocy publicznej przy tworzeniu PPP, nie widzieli żadnego niebezpieczeństwa.

²⁴ W tym wypadku oznacza to instrumentalne traktowanie prawdy i fałszu, dobra i zła, brak zrozumienia dla realiów kapitalistycznych, nieuzasadnione roszczenia wobec państwa i innych osób.

²⁵ R. Kaarklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Sic!, Warszawa 2009.

jak i prywatnej. Urzędnicy, obawiając się oskarżeń, wstrzymują się z podjęciem decyzji, a według nich także podmioty prywatne nie są skłonne włożyć się w inwestycje z sektorem publicznym, które narażone są na wiele kontroli, nadmierną biurokrację i złe nastawienie społeczności lokalnej.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań można wnioskować, iż na każdym etapie ścieżki prowadzącej do realizacji projektu w formule PPP pojawiają się problemy – najbardziej są widoczne w momencie wstępnych przygotowań oraz przygotowań merytorycznych. Przejście do następnej fazy realizacyjnej wymaga bowiem nie tylko wiedzy fachowej, ale także odwagi decyzyjnej. Obawa przed podjęciem decyzji, w szczególności w świetle nieprecyzyjnej regulacji prawnej, zniechęca do używania formuły PPP.

Jak wykazały badania, bardzo często wstępne deklaracje o zainteresowaniu formą PPP nie znajdowały pokrycia w konsekwentnych działaniach podmiotów publicznych. Wydaje się, że m.in. była to swoista ochrona przed ewentualnymi oskarżeniami korupcyjnymi (słynne rozwinięcie skrótu: PPPP – czwarte P oznacza prokuraturę) przy zbyt restrykcyjnej regulacji prawnej. Ponadto często media lokalne były bardzo podejrzliwe w stosunku do współpracy między podmiotami prywatnymi i publicznymi, a lokalni politycy wykorzystywali zaistniałe nieprawidłowości do walki politycznej. Wobec takiego nastawienia podmioty publiczne obawiały się wchodzenia w PPP.

W ramach przeprowadzonych badań dokonano weryfikacji wskazywanych w literaturze barier w rozwoju PPP w Polsce. Potwierdzono, iż jednym z podstawowych źródeł niepowodzeń w rozwijaniu formuły partnerstwa publiczno-prywatnego jest regulacja prawna (ustawa o PPP z 2005 r.) w połączeniu z brakiem wzorów i standardów umów oraz inercja decyzyjna podmiotu publicznego. W tym ostatnim aspekcie widoczne były jednak duże różnice w opiniach urzędników samorządowych w poszczególnych miastach.

Uwarunkowania realizacji projektów PPP w Polsce powodują konieczność podjęcia określonych działań zmierzających do upowszechnienia tej formuły współpracy. Można je zebrać w trzech generalnych zaleceniach: 1) tworzenia i przekazywania wiedzy na temat PPP i regulacji unijnych (rozpropagowania działalności publicznego centrum wymiany wiedzy, dzielenia się wiedzą przez urzędników, wypracowania najlepszych praktyk i kampanii medialnej); 2) uczenia się na błędach (przekazywania wiedzy o błędach dotyczących PPP, popełnionych w innych krajach, tłumaczenia informacji o PPP i regulacjach unijnych) oraz 3) realizacji zasady przejrzystości, co pozwala uniknąć oskarżeń o korupcję.

MAGDALENA ZAŁĘCZNA

BARRIERS OF PPP IN POLAND IN THE DEVELOPMENT OF URBAN SPACE

Studies conducted in 11 Polish cities in the first half of 2009 with the financial support of Ernst & Young Better Government Programme, grant title: *The EU single market regulations and legislation of public-private partnership (PPP) in urban development projects in Poland* have produced several conclusions concerning both the perception of the idea of public-private partnership in Poland and real preparation for its implementation. The aim of the paper is to verify barriers, known from literature, that hinder joint operations within the public-private partnerships.